



10 באוגוסט 2009  
אפ/פר 69315

לכבוד  
ח"כ ראובן ריבלין  
יושב ראש הכנסת  
הכנסת  
ירושלים

שלום רב,

**הנדון: בחינה מחדש והליך נאות בדיוני הכנסת על הצעת חוק "המאגר הביומטרי"**

1. אנו פונים אליך בבקשה שלא לקיים דיון והצבעה חפוזים ובלתי ראויים במהלך פגרת הקיץ על הצעת החוק שבנדון (הצעת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התשס"ח-2008).
  2. כפי שנפרט בהמשך (בנספח א') - **הדיון שנערך עד כה בכנסת על הצעת החוק אינו הולם את כובד משקלן של הסוגיות החוקתיות העומדות על הכף, ולא אפשר לחי"כים ולציבור לתת עליהן את הדעת.** מעבר לכך, האופן שבו נוהל הדיון מעיב על עקרונות הפרדת הרשויות ועל ריבונות הכנסת.
  3. העלאת הצעת החוק להצבעה במהלך הפגרה, שעה שרבים מהחי"כים אינם נמצאים בארץ, רק **תחמיר את הפגמים שנתגלו** במהלך הכנתה להצבעה בקריאה שנייה ושלישית, ותמעט מכבודה של הכנסת.
  4. כידוע, לצד הנפקת מסמכי זיהוי חדשים מסדירה הצעת החוק את **הקמתו של מאגר ביומטרי מסוכן ושנוי במחלוקת עמוקה בקרב הציבור**. מומחי טכנולוגיה ומשפט מזוהרים מפני תוצאות הרוח האסון, שיהיו לדליפות מידע ביומטרי ולשימושים שיעשו בו שלא כדין. נזכיר כי גם **בדברי ההסבר של הצעת החוק נאמר**, שמאגר מהווה סכנה לזכות היסוד לפרטיות, אין דוגמתו בכל מדינות המערב, ואף עלול "לגרום לתושב נזק בלתי הפיך".
  5. מעבר לכך עתיד המאגר הביומטרי, אם יקום, לרכז משאב מידע וסמכויות מרחיקות לכת בידי הרשות המבצעת, שפגיעתם אינה שקולה אל מול התועלת המזערית הנוספת שעשוי המאגר לתרום למטרותיו הנטענות. גם נציגי משרד הפנים מאשרים את טענות המומחים, שלפיהן ניתן להקים מערך הנפקה אמין של מסמכי זיהוי גם ללא מאגר. הצדדים חלוקים רק לגבי הסיכוי שמאן דהוא יצליח להערים על המדינה, ולהנפיק לעצמו שני מסמכי זיהוי שונים - האם בהעדר מאגר סיכוי שכזה הוא אפסי, נמוך או זניח (ראה נספח ב' להלן).
- אין חולק על החשיבות של אכיפת החוק וההגנה על שלום הציבור, ואולם גם מטרות אלו אינן תלויות בהקמת מאגר, ואנו מניחים כי כפרלמנטר ותיק וכאזרח גם אתה מודע לסכנות שנובעות מהפקדת כוח בלתי מרוסן בידי גורמי אכיפת החוק, ויודע כי לא פעם אך כפסע מפריד בין יעילות לבין עריצות שלטונית.

6. **אנו קוראים לך שלא לשעות ללחצים של המנגנון הביורוקרטי, ששותף לאחריות לשיהוי הממושך וחסר ההצדקה שחל בהנפקת תעודות זהות חדשות, ולכריכה חסרת ההצדקה וחסרת האחריות של נושא זה בהקמתו של המאגר.** כפי שהתברר במהלך דיוני ועדת המדע (ראה נספח ג'), ניתן היה זה מכבר להתחיל בהנפקת מסמכי זיהוי חדשים, אלא שאז לא ניתן היה "לשווק" לח"כים ולציבור את המאגר הביומטרי כתנאי בלעדיו אין לחיסול מכת הזיופים של מסמכי הזיהוי.
7. **עדיין לא מאוחר.** חקיקה מהירה, שתזכה להסכמה רחבה, **תאפשר להתחיל בתוך זמן קצר ביותר בהנפקת מסמכי זיהוי אמינים, "חכמים" ובלתי ניתנים לזיוף, ולהותיר להמשך את הדיון בשאלת נחיצותו של המאגר.** כל זאת, בהתאם לחוזים שכבר נחתמו על סמך ההנחה התמוהה, ואולי אף כדי, שהכנסת תיאות לשמש חותמת גומי על כל תוכנית מרחיקת לכת של אנשי המנגנון הממשלתי.
8. כאמור, הקפדה על הליך חקיקה נאות והוגן היא הכרחית לנוכח הסכנות שיעמיד המאגר הביומטרי, אם יקום, בפני זכויות האדם, הדמוקרטיה ושלוש הציבור. אך לאופן שבו תנהג הכנסת בהצעת החוק יהיו **השלכות מרחיקות לכת גם על יחסיה העתידיים עם הרשות המבצעת בכל הנוגע ליוזמות דומות שנרקמות במנהל הציבורי.**
- לא יעלה על הדעת שאנשי המנהל יגבשו במשך שנים, במחשכים וללא שיתוף הציבור, מיזמים טכנולוגיים יומרניים והרי סכנות, ורק אז, מלווים בסוללה של יועצים משפטיים, יעוטו על הכנסת ויאיצו בה לאשר להם בחקיקה חפוזה לעשות כרצונם.**
9. **אכן, תפקידם של פקידי הרשות המבצעת הוא לנהל וליישם מדיניות ציבורית ואך טבעי הוא שלצורך כך הם ישאפו להרבות משאבי מידע וכוח. הכנסת לעומת זאת, תפקידה להגן על האזרחים ועל הדמוקרטיה מפני אותה שאיפה זו לעוצמה, ולשמור על זכויות היסוד שהפקעתן תפרוס את האמנה החברתית.**
10. **נודה לך אפוא אם תשקול את הדברים שלעיל ותבקש מועדה של הכנסת לשוב לבחון חלופות למאגר הביומטרי בטרם תובא הצעת החוק להצבעה במליאה. עוד נבקש, כי לא תעלה את הצעת החוק להצבעה במהלך הפגרה, ולמצער, ככל שתחליט לעשות כן למרות האמור לעיל, שהדבר ייעשה בעיתוי ובאופן שיאפשר לכל הח"כים להתכונן מבעוד מועד ולהשתתף בדיון.**

בכבוד רב ובברכה,

אבנר פינצ'וק, עו"ד

העתקים:

ח"כ אלי ישי, סגן ראה"מ ושר הפנים  
 חברות וחברי הכנסת  
 מר איל ינון, מזכיר הכנסת  
 גבי נורית אלשטיין, היועצת המשפטית לכנסת

## נספח א' - הליך חקיקה חפוז ולקוי של "הצעת חוק המאגר הביומטרי"

בנספח זה נסקור בקצרה את האופן שבו התנהל עד עתה הדיון בכנסת סביב הקמת המאגר ונראה, כי הוא אינו הולם את כובד משקלן של הסוגיות החוקתיות העומדות על הכף, ולא אפשר לח"כים ולציבור לתת עליהן את הדעת בהתאם.

### הדיונים האינטנסיביים בוועדה נערכו במועדים ובאופן שלא אפשרו לח"כים להשתתף בהם

הצעת החוק נדונה בוועדה משותפת לוועדת המדע ולועדת הפנים של הכנסת. התקיימו שמונה דיונים מרתונניים בפרק זמן של כשלושה שבועות. באופן חריג התקיימו הדיונים במקביל לדיונים האינטנסיביים על חוקי התקציב והסדרים. למרות שמדובר בוועדה משותפת, נערכו ישיבות גם במקביל לדיונים של ועדת הפנים ולעיתים אף במקביל לדיוני המליאה. עקב כך, נבצר ממרבית הח"כים להשתתף בדיונים.

ראה למשל: [פרוטוקול ישיבה מיום 27.7.09](#) עמוד 3:

ח"כ איתן כבל: ברשותך, כמי שהיה בחלק מהישיבות ומכיר את הנושא... יחד עם זאת, בכל זאת אני מרגיש עקצוץ כל פעם כשאתה אומר שחברים לא היו. הרי אני מכיר אותך, אתה באמת ותיק חברי הכנסת, גם ותיק בתרגילים... אדוני היושב ראש, אני בא להגן עלינו, חברי הכנסת, במובן הזה שזאת היתה תקופה של חוק ההסדרים. גם לאדם כמוני, שהוא לא מספיק גדול, היה קשה להתפצל ליותר ממה שאני. אני אומר את זה פה, כי אני חושב שזה חוק מאוד מאוד חשוב. אתה יודע שאני מתייחס אליו כך, ואני חושב שגם שאר חברי הכנסת מתייחסים אליו כך. אני באתי להגן על חבריי קצת, אז תרשה לי.

ובישיבה מיום 28.7.09 (עמוד 8 לפרוטוקול)

ח"כ חמד עמאר: "אדוני היושב ראש, אני כחבר ועדה, ידעתי שאני חבר ועדה רק דרך העיתונות. אני לא קיבלתי שום מינוי, שום מכתב, שום דבר. אני רואה את החוק הזה כאחד החוקים החשובים ואני רואה את ההתלהבות שלך, שזה חוק מאוד מאוד חשוב, ואני חושב שאין מה למהר, 61 שנים יכולנו לחיות בלי זה, אנחנו יכולים לדחות את זה לאחרי הפגרה... ולפתוח את הדברים, לדון בזה, להיכנס לעומק. אני אומר לך, כחבר ועדה אני לא ידעתי בכלל שאני חבר ועדה, ואיך שהבנתי וקראתי את זה בעיתונות, אתה לבד הצבעת על כל הסעיפים... רוב הסעיפים אתה הצבעת לבד.

ובאותו דיון (פרוטוקול עמוד 19)

ח"כ איתן כבל: חבר הכנסת שטרית, במשך חודשיים כל יום, משעה תשע עד שלוש, טחנת אותה... אין עליך, כולנו התרוצצנו במקומות אחרים.

וראה גם: [פרוטוקול ישיבה מיום 28.7.09](#) עמוד 23:

ח"כ מאיר שטרית: את זה הסברנו, אתה לא היית בוועדה, חבר הכנסת שאמה. אתה לא היית בישיבות, מה לעשות. אם היית, היית שומע.

ח"כ ניצן הרוביץ: היה חוק הסדרים.

ח"כ מאיר שטרית: חברים, חברים, אני לא אחראי לחוק תקציב ולא להסדרים. אם היה תלוי בי, הייתי בא לפה ולא לחוק ההסדרים. מה לעשות.

### לא נבחנו חלופות למאגר, מידתיותו, ועמידתו במגבלות החוקתיות

חרף בקשתה המפורשת של הממשלה, שהכנסת תבחן חלופות למאגר ותבדוק האומנם הקמתו מהווה צעד הכרחי ומידתי, לא התקיים דיון בנושא זה. אכן, יו"ר הוועדה קיים דיונים ממושכים, והיה נכון בדרך כלל לדון בכל שאלה והערה שהועלתה בקשר להצעת החוק, ואולם הוא סירב בכל תוקף להעמיד לדיון ולשקול את האפשרות של ויתור על הקמת המאגר הביומטרי.

ממילא גם לא נשמע קולה של הלשכה המשפטית של הכנסת בכל הנוגע לשאלת חוקתיות המאגר.

מר מלכיאל בלס (המשנה ליועמ"ש): "הוועדה הזאת תצטרך, בין היתר, לעשות בדיקה חוקתית של ההצעה שנמצאת בפניה של הקמת המאגר. ההצעה הזאת צריכה לעמוד, מבחינתנו, במבחני פסקת ההגבלה של חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. צריך לבדוק את התכלית, את ההתאמה, את החלופות ואת השאלה אם בסופו של דבר לא נוצר פה משהו שהוא אמצעי שפוגע מעל הנדרש בזכויות האדם." (פרוטוקול 30.6.09 עמוד 10)... אני חושב שבסופו של דבר השאלה של **הקמת מאגר ביומטרי זאת שאלה חוקתית** שכל מדינה צריכה להכריע לפי המשפט החוקתי שלה... חשבתי שהמקום **הכי נכון לקיים את הדיון הזה**, מבחינת מדינת ישראל, זה לא במנהל הפנימי מכיוון שיש הרבה מאוד גורמים שחושבים שהמאגר הוא נכון, אלא **פה בכנסת**. צריך לבוא לפה ולשמע את כולם. את אלה שבעד המאגר, את אלה שנגד, וחברי הכנסת יעשו כחוכמתם ויחליטו בנושא הזה. (פרוטוקול 30.6.09 עמוד 15).

**משאלה זו של נציג הממשלה לא נתמלה.**

**פרוטוקול 7.7.09 עמוד 45**

ח"כ מאיר שטרית: "אני מודה למשתתפים בדיון. אגב, אני רוצה לומר שבעניין הזה **אין ויכוח על הקונספט של החוק**. החוק יהיה חוק. ממשלת ישראל אישרה את החוק הזה והחוק הונח על שולחן הכנסת ועבר קריאה ראשונה בכנסת ברוב גדול מאוד. לכן החוק יהיה חוק. **על הפרטים, אני בהחלט פתוח לדיון** ופתוח לשמוע כל הצעה שיש לכם לשכלול, אם יש לכם. לא שמעתי הצעות שאומרות שצריך מאגר כזה או כזה כדי לשכלל..."

**פרוטוקול 21.7.09 עמוד 24:**

נירה לאמעי רכלבסקי (יועמ"ש הוועדה): "...אין ספק, כמו שהעלה כאן המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, ששאלת המאגר וכל השאלה של החלופות, מעלה שאלה חוקתית מובהקת. השאלה החוקתית המובהקת, כפי שהוסבר כאן, היא של האיזון בין זכות היסוד החוקתית שעלולה להיפגע מקיומו של המאגר והיא הזכות לפרטיות, יחד עם סכנות נוספות של אפשרות להפללה, דליפה מהמאגר וכדומה, לעומת התכליות האחרות. ... אנחנו צריכים לראות מה עדיף לנו ומה האיזון... **לגבי האיזון החוקתי, זה מה שאנחנו צריכים לדון. האם לאור העובדה שיש כאן תכלית אחת שהיא באמת לא נסתרה לעומת הפגיעה בפרטיות שיכולה להיות מרחיקת לכת ובלתי הפיכה, האם אנחנו צריכים לדון דיון חוקתי בחלופות.** אני רוצה להבהיר שגם החלופות אולי לא הועלו על ידי כי אני לא אשת מקצוע, עלו כאן... (עמוד 25) גם בשיחות בינינו, כאשר דיברנו על **האם להעלות את נושא המאגר שוב לדיון, לפתוח אותו בעת קריאת החוק, עמדתו של יושב-ראש הוועדה שניהל את הדיון הייתה לא.** בשלב הזה עברנו כבר מהספרה של הבחינה הראשונית של מאגר כן או לא, לשלב של בדיקת האיזונים בחוק, ושם בוודאי שניתנו אימפוטום ליועץ המשפטי לכנסת. זה תפקידם של חברי הכנסת לקחת את השאלה החוקתית שהועלתה וגם אם בדיון הראשון שהיה באמת דיון שהציג את ההצעה, לא היה דיון יחד עם הייעוץ המשפטי של הכנסת, אין ספק שהדברים הועלו גם לאחר מכן ולפי החלטתו של היושב-ראש לא נעשה דיון נוסף בנושא הזה. ודאי ובוודאי שהשאלות החוקתיות קיימות. **ציפו מאתנו לבחון חלופות אך החלטתו של היושב-ראש הייתה לא לבחון חלופות.**

ח"כ מאיר שטרית: נכון.

נירה לאמעי רכלבסקי: וזאת זכותו מאחר שהדיונים נוהלו על ידו.

## הדיון המזורז לא אפשר לכנסת ולממשלה לשקול בכובד ראש את ההסדרים שבהצעת החוק

בפתח הדיונים סיפרו נציגי הממשלה, שהתוכנית להקמת המאגר והצעת החוק נבנו לתלפיות לאחר שצוות בכיר וגדול בדק בשבע עיניים כל פרט והיבט אפשריים, על מנת לוודא שההסדר שהכנסת מתבקשת לאשר הוא הסדר ראוי ומאוזן, המבטיח גם את זכויות היסוד של האזרחים.

**אלא שלאורך כל דיוני הוועדה הסתבר שוב ושוב, שהצעת החוק מלאה פרכות וחוסרים מדאיגים.** כך, למשל, הסתבר ששלבם קריטיים בתהליך הטיפול בנתונים הביומטריים לא לובנו דיים ולא עוגנו בהצעה; שאין היא מעגנת את האופן שבו יונפקו מסמכי זיהוי (על כל הרגישות שכרוכה בהעברת המידע הדרושה לשם כך); שקיימת אי בהירות לגבי אופן הנפקת דרכונים רשמיים או דרכונים לאזרחים השוהים בחו"ל; משרד האוצר הודיע שעדיין לא נתן את הדעת בשאלת התקצוב של המנגנונים החיוניים לאבטחת המידע הרגיש, וכן הלאה וכן הלאה.

החוסרים והפרכות שהתגלו במהלך הדיונים גררו אחריהם התרוצצות רבתי במשרדי הממשלה. לאחר כל יום דיונים בכנסת פרשו אנשי הממשלה לדיונים מרתוניים, שנמשכו לעיתים עד השעות הקטנות של הלילה, במטרה לסתום פרכות שהתגלעו ולהטליא טלאים בחוק המוצע. כך אירע, שהסדרים חדשים, לעיתים מרחיקי לכת, נדחסו באישון לילה אל תוך הצעת החוק, והונחו על שולחן הוועדה דקות ספורות לפני שהתכנסה כדי לדון בהם. לחברי הוועדה ולמשתתפי הדיון לא היה סיכוי ללמוד את התוספות החדשות ולבחון לעומק את מלוא משמעויותיהם.

**מותר להניח שמדובר רק בקצה הקרחון:** עמדת הממשלה יוצגה בוועדה על ידי ח"כ מאיר שטרית ועל ידי סוללה של נציגי משרדי הממשלה, שכולם שרו את ההלל על הפרויקט החדש. בשים לב לעדיפות הברורה, שהייתה להם על פני אותם מעטים, שהעלו שאלות וביקשו הסברים, **ניתן להניח שבדיון מאוזן קצת יותר היו מתגלים פרכות וכשלים רבים וחמורים עוד יותר.**

**החיפזון והבהילות אינם ראויים לדיון בהצעת חוק, שגם נציגי הממשלה הודו, שיש בה משום אתגר וסכנה לדמוקרטיה ולזכויות האדם.** כל פרט והסדר בחוק המוצע עלול להשליך בצורה מהותית על מידת הסכנה והפגיעה בזכויות שיהיו לחוק בעת יישומו, ועל האיזון הראוי בין לבין התועלות שאותן מבקשים להשיג. במיוחד לא ראוי, שהממשלה והכנסת יקדמו בבהילות הצעת החוק הרת סכנות שכזו, לאחר שהסתבר שיש בה חוסרים מהותיים.

**פרוטוקול ישיבה מיום 19.7.09 עמוד 2.**

**היו"ר ח"כ מאיר שטרית:** אני פותח את הישיבה. אני מקווה שקיבלתם את הניסוח המשולב שנעשה בעבודה משותפת של היועצת המשפטית של הוועדה ומשרד המשפטים. היום אנחנו נעבור על התיקונים שנעשו בניסוח הזה, נשלים את כל הקטעים ונמשיך הלאה.

**אבנר פינצ'וק:** קיבלנו את זה כרגע.

**ח"כ מאיר שטרית:** גם אני. לכן אנחנו קוראים את זה עכשיו, עוברים על זה ואם יש לך תיקונים, תאמר. שיהיה ברור ושלא תהיינה אי הבנות, היום אנחנו גומרים את העניין... מי שיש לו הערות לתיקונים, שיאמר אותן עכשיו או שיידום FOR EVER.

**יהונתן קלינגר:** כדי לומר עכשיו, צריך לקרוא, ללמוד, להבין.

**ח"כ מאיר שטרית:** אני לא אחראי על לוח הזמנים שלך אלא על לוח הזמנים שלי. אם אתה לא רוצה, אל תישאר. שמעתי אותך, אבל אני לא מקבל. אני גומר את זה היום. מי שרוצה, יאמר, ואם לא תגיבו, גם בסדר.

**אבנר פינצ'וק:** אני רוצה לציין שרק הרגע קיבלנו תיקונים שמשרד המשפטים ישב והתחבט עליהם במשך שבוע. הוא התחבט עליהם במשך שבוע משום שמדובר במטריה קשה וסבוכה. לפחות

אני מאוד מתקשה בשיטת השלוף להתייחס למשהו שעדיין לא קראתי אותו. הרגע התיישבתי כאן על הכיסא. אדוני אולי מתמצא בכל החוקים הרלוונטיים והנושקים למטריה שנוגעת כאן, אבל אני נזקק בדרך כלל לאיזושהי חשיבה ואף אדם מקצועי, לפחות במקצוע שלי, אם הוא אחראי, הוא לא יכול להתייחס למשהו בשלוף.

**ח"כ מאיר שטרית:** אלה תיקונים שנעשו בעקבות הדיונים שהתקיימו כאן. אין כאן שום דבר חדש. **אבנר פינצ'וק:** זהו, זה בדיוק העניין. יש כאן דברים שהם מאוד מאוד חדשים. **ח"כ מאיר שטרית:** התיקונים שנעשו כאן הם תיקונים שנעשו בעקבות הדיונים שהיו כאן. אם אתה רוצה, נחזור לנוסח הישן ונאשר אותו כמו שהוא. אין לי בעיה. אני יכול למחוק את כל התיקונים ולחזור להצביע על הנוסח הישן כפי שהוא. התיקונים כאן נעשו בעקבות הדיונים שהתקיימו כאן. חלק מהתיקונים שנוספו, נוספו בעקבות הדיונים שנעשו בין משרד המשפטים לבין הוועדה. אנחנו נעבור עליהם עכשיו ואם יש לכם הערות, נשמע אותן. ... **אביטל שטרנברג (משרד המשפטים):** למען ההגינות חייבים לומר שיש כאן משהו חדש שהוא תולדה של הדיונים כאן.

**ח"כ מאיר שטרית:** אמרתי שיש דברים שנעשו בעקבות הדיונים ונדון בהם. לכן אנחנו נמצאים כאן. נקרא את התיקון, נדון בו ונשמע אתכם. הרי אין כאן שום דבר חדש שלא דנו בו בעבר. **ח"כ אבנר פינצ'וק:** ביקשתי לציין שבדרך כלל עבודה משפטית נעשית לא בשיטת השלוף ומי שעורך-דין או משפטן שעושה את זה בשיטת השלוף הוא צפוי לתביעות רשלנות. **ח"כ מאיר שטרית:** כאן לא עשינו בשיטת השלוף. משרד המשפטים ישב על המדוכה. **אבנר פינצ'וק:** אבל אני מתבקש להגיב על זה בשיטת השלוף. **ח"כ מאיר שטרית:** אתה יכול להגיב, אתה יכול לא להגיב. UP TO YOU. **אבנר פינצ'וק:** מה המשמעות של הדיון? **ח"כ מאיר שטרית:** המשמעות של הדיון היא לעבור על החוק. אדוני, תפסיק להפריע לי. אנחנו עוברים לחוק. אני עובר עכשיו על הסעיפים ונקרא גם את כל החומרים החדשים.

**פרוטוקול ישיבה מיום 21.7.09 עמוד 23:**

**אבנר פינצ'וק:** לגבי ההליך, ... אני באמת לא יכול לחלוק על זה שהיושב-ראש מנהל את הדיון בחריצות. אני חושב שלפעמים כאשר דוחסים את זה לפרק זמן מאוד קצר, יש לזה השלכה שלילית על היכולת לנהל דיון ציבורי במקביל לדיון הפרלמנטרי. בטח כאשר הדברים נעשים במקביל ובתקופה מאוד לחוצה כאן בכנסת בגלל חוק התקציב וכדומה... במהלך הדיונים כאן בשבועיים האחרונים הועלו כל מיני נקודות. פתאום הסתבר שהרבה שלבים בתהליך, הרבה אספקטים חשובים גם של אבטחת מידע וגם של זכויות האזרחים לא לובנו כנראה ולא כוסו על ידי החקיקה. זה גרם לאיזה מרוץ מטורף בתוך מסדרונות הממשלה שהתחילו להטיל את החוק הזה ולהכניס כל מיני שינויים על רגל אחת באישון לילה. ... אני הייתי שמח מאוד שאנשים שיוצאים מכאן מטעם משרד המשפטים וכל הזמן מדקלמים כמו מקהלה יונית שיש להם מחויבות לעמדת ממשלה, אם אדוני היה מעמיד אותם אחד אחד ושואל אותם באופן אישי האם הם שלמים עם העבודה המקצועית שנעשתה, כי אנחנו בעצמנו כל יום מקבלים איזשהו נוסח אחר, ואם אמר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מר מלכיאל בלס, שמדובר בחוק מורכב, בנושא מורכב, בסוגיה מורכבת, ושוב, אדוני לא רוצה ואני לא יכול להכריח אותו לפתוח את הסוגיה, אבל בגלל הרגישות והמורכבות, עבודה כזאת של הטלאה בהולה ודחוסה לא ראויה.

### העברת הדיון בחוק מועדת החוקה לועדת המדע

שעה שאישרה את הצעת החוק בקריאה ראשונה, **העבירה אותה הכנסת השבע-עשרה לטיפול של ועדת החוקה חוק ומשפט**. מהלך זה, בכל הכבוד, היה נכון וראוי: הגם שהצעת החוק נוגעת בעניינים, הנוגעים גם לסמכויותיהן של ועדות אחרות (ועדת הפנים, למשל, מוסמכת לדון, בין היתר, בכניסה לישראל, במרשם האוכלוסין ובאזרחות - נושאים מרכזיים בהצעת החוק; ראה סעיף 13(א)(5) לתקנון הכנסת), **הרי שההשלכות שיש לה על זכויות היסוד החוקתיות ועל המשטר הדמוקרטי הן הרות גורל ומשקלן עולה לאין שיעור על היבטיה האחרים**.

ואכן, שעה שהעלה את הצעת החוק להצבעה בקריאה ראשונה, ביקש ח"כ מאיר שיטרית מהכנסת **"להעבירה להכנה לקריאה שנייה ולקריאה שלישית לועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת"** (דברי שר הפנים, ח"כ מאיר שיטרית, **ד"כ מיום 29.10.08** עמוד 79, עמוד 82).

אלא שעם כינוס הכנסת ה-18 ולאחר שהתמנה ח"כ שטרית ליו"ר ועדת המדע הוא פעל בהצלחה להעביר את הדיון בהצעת החוק לוועדה שבראשותו. במהלך הדיונים בוועדה הסביר ח"כ שטרית, כי בשעתו, כשביקש מהכנסת להעביר את הדיון בהצעת החוק לועדת החוקה, נעשה הדבר אך רק משיקולים פרסונאליים – **" אין פה שום דבר חוקתי. יש דבר פרסונלי לגמרי... "**

**פרוטוקול ישיבה מיום 9.7.09** עמוד 80:

**אבנר פינצ'וק:** אדוני, כאשר היה שר הפנים ביקש במפורש פעמיים במליאה לא לוועדת הפנים, לא לוועדת המדע אלא לוועדת החוקה... המשמעות החוקתית של החוק....  
**ח"כ מאיר שטרית:** לא הייתה משמעות חוקתית. אני כתבתי ועדת חוקה כי זה עבר לוועדת חוקה, אבל כאן תהיה ועדת מדע כי כל התקנות האלה יבואו לכאן  
 .... (עמוד 83)

**אבנר פינצ'וק:** כאשר העברת את החקיקה עצמה, חשבת גם שכנראה עניינית זה צריך להיות בוועדת החוקה. זה לא היה רק עניין פרסונלי שלך בגלל שסמכת על בן-ששון.  
**ח"כ מאיר שטרית:** זה היה פרסונלי. לחלוטין.  
**אבנר פינצ'וק:** לא חשבת שוועדת החוקה צריכה לדון בזה?  
**ח"כ מאיר שטרית:** לחלוטין לא. לא. לחלוטין פרסונלי. המקום הנכון לחוק הזה הוא ועדת המדע ואני לא העברתי לוועדת המדע רק מסיבה אחת, שפרסונלית קיבלתי הבטחה מראש ועדת החוקה שהוא יעבוד על זה יום ולילה אבל לצערי הוא חלה. **אין פה שום דבר חוקתי. יש דבר פרסונלי לגמרי...**

**פרוטוקול ישיבה מיום 21.7.09** עמוד 24:

**ח"כ מאיר שטרית:** אדוני, תבדוק את הרקורד שלי, מעולם לא שיניתי את דעתי, גם אם החלפתי כובע.

**אבנר פינצ'וק:** אדוני, חוץ מהמקרה של החוק שאנחנו דנים בו, שאדוני ביקש במליאה להעביר אותו לוועדת החוקה.

**ח"כ מאיר שטרית** (עמוד 25): ... גם בכנסת הסברתי, שהעברתי אז לוועדת חוקה כשר פנים מסיבה אחת, כי ראש ועדת חוקה היה פרופ' בן ששון שהבטיח לי לדון יום יום, כמו שאני עושה עכשיו, כדי להביא את החוק לאישור הכנסת עוד בפגרה, לפני פיזור הכנסת.  
**אבנר פינצ'וק:** אבל גם בתוך הנוסח, כל תקנה אמרת שיהיה בוועדת חוקה. ...  
**ח"כ מאיר שטרית:** כי רציתי להעביר לוועדת חוקה, וכך סיכמתי. לצערי הרב, פרופ' בן ששון חלה ולכן הוועדה לא התכנסה בכלל והכנסת התפזרה בינתיים. אני רציתי להביא את זה לוועדה, זה המקום הטבעי שלה, לפי החוק, כי מאגרים ביומטריים, התחום הזה זה ועדת מדע. אני רציתי להעביר לוועדת חוקה בגלל המהירות. עכשיו כשאני בוועדת מדע, בוודאי שרק מן הצדק היה להחזיר את זה לפה ולטפל בו כמו שצריך. הנוסח בפנים נעשה כי רציתי להעביר לוועדת חוקה.

אכן, ההחלטה על זהות הוועדה שתדון בהצעת חוק נחשבת לעניין פנימי של הכנסת. ועדיין, מותר להניח שהשיקולים הרלבנטיים להחלטה מעין זו, הם שיקולים ענייניים ולא פרסונאליים. לכל אחת מועדות הכנסת יש הגדרת תפקיד, תחומי עיסוק ומומחיות, וניסיון קודם בחקיקה דומה.

ואמנם, הדיונים בוועדה רק חידדו עוד יותר עד כמה הסוגיות והעניינים, שהצעת החוק מסדירה אותם, קשורים בעבותות לתחום עיסוקה של ועדת החוקה. מעבר לאתגרים הקשים, שמציב המאגר הביומטרי המוצע בפני הזכות לפרטיות וזכויות האדם אחרות, עיקר הדיונים בהצעה נסבו על סוגיות של מאגרי מידע ואבטחתם (שבכל הכבוד, בניגוד לטענתו דלעיל של היו"ר, אינם נכללים בהגדרת התפקיד של ועדת המדע – ראה סעיף 13(א)(12) לתקנון הכנסת), העברת מידע אישי בין גופים ציבוריים, סדרי הדין הפלילי במהלך חקירה, מעצר ועיכוב, זכויות חשודים – סוגיות שלועדת החוקה יש מומחיות וניסיון בהסדרתם.

בכל הכבוד, אנו חולקים על תפיסתו של ח"כ שטרית, לפיה "אין פה שום דבר חוקתי. יש דבר פרסונלי לגמרי". ואם כבר בעניינים פרסונאליים עסקינן, נראה לנו שמוטב היה לו ח"כ שטרית, שגיבש את הצעת החוק, וממילא גם גיבש את דעתו עליה שעה שניהן כשר, היה נמנע מלנהל את הדין הפרלמנטארי באותו עניין עצמו.

חשוב להדגיש, שטענה זו אינה מתייחסת לח"כ שטרית באופן אישי. בהיפוך על דבריו דלעיל - "אין פה שום דבר פרסונלי. יש דבר חוקתי לחלוטין". אלא שמטבע הדברים, אדם שעמל ומגבש במשך חודשים ארוכים עמדה לגבי עניין מסוים, יתקשה לאחר מכן לגלות כלפיו גישה ביקורתית, לשאול שאלות ולהקשות קושיות. אלא שזה בדיוק מה שנדרש מהכנסת שעה שהיא מתבקשת על ידי הממשלה לאשר לה סמכויות וכוחות חדשים: לבקר, להקשות, לשאול שאלות ולדון מחדש בכובד ראש. רק כך ניתן לממש את ריבונות הכנסת ואת עקרון הפרדת הרשויות.

#### פרוטוקול דיון מיום 21.7.09 עמוד 25.

היו"ר ח"כ מאיר שטרית: כמי שישב על המדוכה כשר הפנים בהכנת החוק הזה, אני אומר לך שנבדק כל מה שאתה אומר והייתה לזה התייחסות מאוד מאוד עמוקה ויסודית, האם להקים מאגר או לא להקים מאגר. עמדנו על הסעיף הזה הרבה מאוד זמן עם הרבה מאוד דיונים עם כל הנוגעים בדבר.

ברצוננו להדגיש, כי ח"כ שטרית אכן ניהל דיונים מרתונניים ומושכים על הצעת החוק, ובמרבית המקרים גם אפשר לכל המשתתפים להתייחס ולדון בפרטי הצעת החוק ובכל השאלות שעלו, כל זאת מלבד השאלה המרכזית שעמדה, או ליתר דיון – צריכה הייתה לעמוד, במרכז הדיונים: "האם להקים מאגר או לא להקים מאגר".



### גם בלי מאגר אפשר לקיים מערך אמין להנפקת תעודות זהות ודרכונים

במהלך הדיונים בכנסת התברר שתעודות זהות חדשות, אפילו תעודות זהות "חכמות" עם מידע ביומטרי, יכולות להתקיים גם ללא מאגר. כך, למשל, בדיון שהתקיים בועדת המדע ב-30.6.09 אמר המשנה ליועמ"ש, מר מלכיאל בלס (פרוטוקול ישיבה מיום 30.6.09 עמוד 15):

"בגרמניה הם שמים אמצעים ביומטריים בדרכון אבל אחר-כך הם משמידים את התמונה כי הם לא רוצים מאגר מרכזי ויש להם את הסיבות ההיסטוריות שלהם לחשוש מריכוז סמכויות וכוח. בגרמניה הרבה מאוד דברים מבוזזים בדיוק בגלל ההיסטוריה."

השאלה שנשאלת היא מדוע אסור לנו ללמוד מההיסטוריה. מסתבר שהדוגמא הגרמנית מטרידה יהודים בכל רחבי העולם. ב-22.4.09, שעה שהופיעה בפני חברי הליגה היהודית נגד השמצה, הודיעה מזכירת המשרד לביטחון פנים על הכוונה לבטל את פרויקט Real ID – פרויקט דומה לפרויקט שמתכנן משרד הפנים. הודעתה זו באה כמענה לשאלה ע"י מר דוד קולמן: "אחרי השואה היו ניצולים רבים מודאגים מאוד מכל הקשור למסמכי זהות של המדינה. יהודים רבים אפילו פחדו למול את ילדיהם מחשש שהממשלה תוכל לזהותם בקלות. כיצד נאזן אנו בין הצורך לזהות אנשים כדי להגן על ביטחוננו לבין התחושה של אמריקאנים רבים שיש להם זכות לפרטיות ולחיות באנונימיות מבלי שהממשלה תדע כל דבר עליהם ועל מעשיהם." ( [DOH Press](#) ) (release 22.4.09)

### גם לשיטת משרד הפנים דיי במאגר ביומטרי מצומצם יותר

במהלך דיוני ועדת המדע הסתבר גם ללא צל של ספק, שגם לשיטת משרד הפנים, אין צורך במאגר הביומטרי במתכונת שנקבעה בהצעת החוק. כזכור, טען משרד הפנים, שמטרת המאגר היא למנוע אפשרות של "הרכשה כפולה" – מצב שבו אדם מצליח להוציא במרמה שתי תעודות זהות תחת שתי זהויות שונות. זוהי המטרה העיקרית של המאגר המוצע, וכך הוא הוצג לציבור ולכנסת.

אלא שבמהלך הדיונים הסתבר, שגם לשיטתו של משרד הפנים, ניתן להשיג את מטרותיו, באמצעות מאגר שיהיה מצומצם הרבה יותר. נציגי משרד הפנים אישרו, שמבחינתם דיי היה במאגר שיכיל טביעות אצבע בלבד, אך ללא תמונות בסטנדרט ביומטרי. זאת, בנתון שיעמדו לרשות פקידי משרד הפנים תמונות באיכות נמוכה, שיאפשרו השוואה של עין אנושית אך לא יאפשרו לבצע זיהוי ביומטרי. ונזכור, כאשר מדובר במאגר תמונות זיהוי ביומטרי משמעו, שבאמצעות עיבודי מחשב ניתן לזהות בשם אדם, שנתפס בעין מצלמה כלשהי – למשל, שעה שהשתתף באירוע או התכנסות, או כשעבר בקרן רחוב שבה מותקנות מצלמות אבטחה.

במהלך דיוני הוועדה דנה הוועדה במאגר נוסף שיוקם על פי החוק – מאגר תמונות "באיכות מופחתת". כאמור, מדובר במאגר תמונות שלא ניתן לבצע באמצעותו זיהוי ביומטרי. על רקע הדברים שנאמרו בהקשר זה התפתח הדיון הבא:

פרוטוקול ישיבה מיום 23.7.09, עמוד 5 ואילך.

יהונתן קלינגר: אם יש לנו מאגר של תמונות מופחתות כאן, יש לנו חלופה שפוגעת פחות בזכויות אדם, עולה פחות, ומאפשרת כמעט את אותה תכלית אחד לאחד....  
ניסים אליאסף (משרד הפנים): התכלית של המאגר זה למנוע זהויות כפולות....

**יהונתן קלינגר:** אז למה צריך במאגר גם טביעות אצבע וגם תמונות, אם זה התכלית? כי מספיק רק טביעות האצבע בשביל למנוע כפילויות.

**ניסים אליאסף:** כי לצורך הזהות, אתה לא מצליח לזהות באמצעות טביעות אצבע באופן חד-חד ערכי. ה"ר ח"כ מאיר שטרית: סליחה, חברים, אני לא פותח את הדיון מחדש. היה על זה דיון ארוך מאוד ואני אגיד לך מה היתה התוצאה של הדיון. הסבירו שכאשר בטביעת אצבע, תיאורטית לפחות, אם לא חד-חד ערכי, אתה יכול לקבל שורה של אפשרויות. נגיד חמישה אנשים שיש להם התאמה כלשהי וזה לא בטוח מי מהם, השלב הבא זה תמונה, שאדם מומחה יכול לעשות את הזיהוי.

**יהונתן קלינגר:** אז אפשר להסתפק בתמונה מופחתת... ואם אפשר להסתפק בתמונה מופחתת, ראוי לפחות שאנשי משרד המשפטים והיועצת המשפטית ייתנו את הדעת, האם מדובר באמצעי שפוגע פחות.

**ה"ר מאיר שטרית:** זו ההצעה של משרד המשפטים שביקשו להכניס. **אבנר פינצ'וק:** מה שהוא אומר בעצם, אם אני מבין נכון, שהמאגר, למצער, שלא יהיו בו תמונות ביומטריות, אלא רק טביעות אצבע, כי בעין אנושית אתה מזהה מול התמונה המופחתת, אז למה צריך תמונה ביומטרית?

...

**ה"ר ח"כ מאיר שטרית:** לא, אתה טועה. ואם יצטרכו לעשות בכל זאת חד-חד ערכי, אז כן יצטרכו להגיע לתמונה הביומטרית.

יהונתן קלינגר: בעין בלתי מזוינת? ניתן לעשות זיהוי מול התמונה המופחתת.

...

**אבנר פינצ'וק:** רק אם אפשר, אדוני, מר יורם אורן, אם אתה נותן את זה למומחה אנושי, האם הוא צריך את התמונה הביומטרית, האם הוא לא יכול לעשות השוואה מול התמונה המופחתת?

**יהונתן קלינגר:** במקרה המאוד מאוד חריג ששתי טביעות האצבע ייצרו כפילות. **יורם אורן (יועץ משרד הפנים):** אם המטרה היא לצמצם רשימה, אפשר לעשות את זה על פי התמונה המופחתת.

**אבנר פינצ'וק:** אדוני היושב ראש, היתה פה תשובה של הגורם המקצועי המוסמך של משרד הפנים שאם טביעות האצבע לא הספיקו ונדרש מומחה לזהות בעין בלתי מזוינת, להשוות את התמונות, די בתמונה איכות מופחתת ולא צריכים תמונה ביומטרית.

**ה"ר ח"כ מאיר שטרית:** חברים, אני לא חוזר לפתוח את הדיון מחדש, למה צריך מאגר. יהיה מאגר, נגמר העניין, חברה, זה לא פתוח לדיונים.

חילופי הדברים הללו חושפים אמת מדהימה: המומחה של משרד הפנים אישר למעשה את טענתו של עו"ד קלינגר, ולפיה כדי להשיג את מטרותיו של משרד הפנים, דיי במאגר של טביעות אצבע ואין צורך בתמונות ביומטריות.

כידוע, לדעת מומחים רבים, כדי להשיג את המטרות שהציג משרד הפנים אין צורך במאגר ביומטרי בכלל, כפי שהדבר נעשה, למשל, בגרמניה. אבל מסתבר שגם לשיטת פקידי הרשות המאגר המתוכנן מכיל מידע רב מידי – אמצעי לא מדתי להשגת המטרה.

**נספח ג' - "עסקת החבילה" שהוגשה לכנסת על מנת להאיץ בה: הנפקת ת"ז  
חדשות בתמורה לאישור המאגר הביומטרי**

גורמים, התומכים בהקמת המאגר הביומטרי, מהלכים אימים על חייכים ועל שרים, ולאיים עליהם, שאם לא תזדרז הכנסת ותאשר בהקדם את הקמת המאגר, תיגרם תקלה חמורה כיוון שלא ניתן יהיה להנפיק תעודות זהות ודרכונים חדשים.

על רקע זה חשוב לזכור, שמי שאחראיים למחדל המתמשך – אי הנפקה של תעודות זהות חדשות – הם כל אלה, שהחליטו לפני כשנתיים להמר ולכרוך ב"חבילה" אחת שני עניינים הניתנים להפרדה בקלות. על פניו נראה, כי כריכה זו נעשתה על מנת שניתן יהיה "לשווק" לכנסת ולציבור את הקמתו של המאגר, ולהעביר בבהילות וללא דיון ציבורי את הצעת החוק הרגישה והמסוכנת.

**פרוטוקול ישיבה מיום 21.7.09 עמוד 26-27:**

היו"ר ח"כ מאיר שטרית: ... יכולתי לעשות לעצמי חיים קלים ולומר למה לי מאגר... יכולתי לעשות לעצמי חיים קלים ולומר שבעצם למה לי מאגר, אני רוצה לעשות כותרות, אני אפיק תעודות זהות... אני למרות זאת החלטתי - אפשר להפיק תעודות בלי מאגר מיידית כמעט – כן ללכת להקמת מאגר עם העיכובים בעניין ושזה לא יהיה בקדנציה שלי וזאת מכיוון שאני חושב שהדבר הזה הוא חיוני ונכון.

אבנר פינצ'וק: ... זה פשוט היה הרבה יותר קל למכור לציבור את זה ולומר שאם לא יהיה מאגר, התעודות שלכם יהיו מזויפות וכך גם הדרכונים שלכם שלא יהיו שווים.

היו"ר ח"כ מאיר שטרית: יכול להיות שאתה צודק, אבל אני מעדיף להשלים את העבודה עד הסוף...

אין חולק על כך, שתעודות הזהות שלנו עשויות בסטנדרט נמוך ופרימיטיבי, שמקל על זיופם, ושגם דרכונים יש להנפיק בסטנדרט חדש שיתאים לקריטריונים בינלאומיים. אך דווקא בשל כך, לא נכון לכרוך את הפעולות להנפקת מסמכי זיהוי חדשים עם נושא המאגר.

**"עסקת החבילה" שהוגשה לכנסת כורכת שלא לצורך בין הצורך למהר ולהנפיק תעודות זהות לבין הקמת המאגר.** עסקת החבילה זו והמאגר הביומטרי עצמו הם כאבן רחיים כבדה, שתכביד גם בהמשך על ביצוע דברים שהיו צריכים להיעשות זה מכבר.

המאגר היה ויוסיף להיות אבן רחיים ערכית וחוקתית. הוא גם הכביד על מלאכת החקיקה, ובעטיו ובעטיין של הדחיפות והבהילות שבה נערך הדיון נותרנו עם הצעת החוק מטולאת ומצולקת. וגם אם בסופו של דבר תאשר הכנסת את הצעת החוק, **ימשיכו המאגר והמנגנונים הסבוכים והיקרים שדרושים להקמתו, לתחזוקתו ולאבטחתו, להכביד על יישום החוק ועל הנפקת הדרכונים ותעודות הזהות.**

מוטב היה לו הייתה הכנסת מפרידה בין השניים, מאפשרת לממשלה ומאיצה בה להתחיל להנפיק מסמכי זיהוי חדשים לתושבי ישראל, ומאפשרת לעצמה ולציבור כולו לדון בהמשך בכובד ראש וללא בהילות האם ראוי בכלל להקים מאגר וכיצד יש לעשות זאת.